Berenschot

EVALUATIE

Sociale Voorwaarden Rijksinkoopbeleid



Evaluatie Sociale Voorwaarden Rijksinkoopbeleid

Fons de Zeeuw
Jeroen Wismans
Irina van der Sluijs
Marika Stegmeijer
Mahalia von Wallenberg - Pachaly

Oktober 2014

Content

Managementsamenvatting

Achtergrond en doelstelling van de evaluatie

Sinds 1 januari 2013 zijn de Sociale Voorwaarden[1] van toepassing voor alle rijksopdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel. Met het opnemen van de internationale Sociale Voorwaarden in het rijksbeleid maatschappelijk verantwoord inkopen, wil het kabinet het maatschappelijk proces voor duurzame producten versterken en de rol van multi-stakeholder keteninitiatieven stimuleren. Gemeenten, provincies en waterschappen worden gestimuleerd om de Sociale Voorwaarden ook toe te passen.

In maart 2013 is door het ministerie van BZK, in afstemming met de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (ICIA) besloten om in 2014 een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de toepassing van de Sociale Voorwaarden binnen de rijksinkoop in 2013. In juni 2014 startte het evaluatieonderzoek en het onderhavige rapport is hiervan het eindproduct.

1 *De Sociale Voorwaarden gaan over het verbeteren van arbeidsomstandigheden in de productieketen. Internationale verdragen bevatten normen over mensenrechten, arbeidsomstandigheden en beloningen. Het voldoen aan sociale aspecten van maatschappelijk verantwoord inkopen betekent dat leveranciers zich moeten inspannen zodat deze normen in de hele keten van het productieproces worden nagestreefd. De systematiek die hiervoor is ontworpen, noemen we 'Sociale Voorwaarden'.*

Deze evaluatie heeft de volgende doelstellingen: Inzicht in (1) de effectiviteit van de toepassing van de Sociale Voorwaarden binnen de rijksinkoop; (2) de toepassing van internationale Sociale Voorwaarden door andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en (3) in het beeld van maatschappelijke organisaties van de bijdrage van de (rijks)overheid aan verbetering van de internationale sociale omstandigheden. Ook heeft de evaluatie tot doel (4) om aanbevelingen te genereren voor toekomstig beleid en de uitwerking daarvan.

Onderzoeksvragen en -aanpak

De doelstellingen zijn uitgewerkt in vier categorieën onderzoeksvragen, die ieder een eigen aandachtsgebied bestrijken:

- Grondslagen: in hoeverre zijn de Sociale Voorwaarden in lijn met internationale richtlijnen en in hoeverre zijn de codes van gekwalificeerde multi-stakeholder initiatieven in lijn met de Sociale Voorwaarden?

- Toepassing: in welke mate zijn de Sociale Voorwaarden bekend en in welke mate worden ze toegepast door inkopers/opdrachtgevers en inschrijvers/opdrachtnemers?

- Effect: Welke gewenste effecten en ongewenste effecten heeft het rijksinkoopbeleid?

- Beeld: Hoe wordt de toepassing van Sociale Voorwaarden ervaren door inschrijvers/opdrachtnemers, brancheorganisaties, keteninitiatieven, andere overheden, experts en andere stakeholders?

Het onderzoek vond plaats in de periode juni tot en met september 2014 en bestond uit de volgende activiteiten:

1. Documentstudie (het bestuderen van relevante documenten)
2. Online enquêtes (enquêtes voor drie verschillende doelgroepen. Totale respons: 285)
3. Dossierstudie (46 aanbestedingsdossiers van het Rijk geanalyseerd)
4. Interviews (65 interviews met betrokkenen)
5. Multi-stakeholderworkshop (met 28 vertegenwoordigers van verschillende stakeholders)
6. Rapportage met conclusies en aanbevelingen

De evaluatie richtte zich primair op opdrachten die door de rijksoverheid aanbesteed zijn tussen 1 januari 2013 en 31 december 2013 en boven de drempelwaarden voor Europese aanbestedingen liggen.

Conclusies

De zes hoofdconclusies van de evaluatie luiden als volgt:

- Sociale Voorwaarden zijn ten dele in lijn met de OESO-richtlijnen (inclusief UN Guiding Principles).
  De belangrijke overeenkomsten tussen de Sociale Voorwaarden en de OESO-richtlijnen zijn te vinden op het terrein van arbeidsnormen. Verschillen zijn er ten aanzien van de thematiek, de ketenverantwoordelijkheid, de eis van due dilligence, en de doelgroepen.

- De bekendheid en acceptatie van de Sociale Voorwaarden is groot.
  Wij concluderen daarom dat de aanpak van het Rijk ten aanzien van het bekend maken van de Sociale Voorwaarden bij de doelgroep (rijksinkopers en -contractmanagers) effectief is geweest. Ook de acceptatie van de Sociale Voorwaarden binnen de rijksinkoop is groot.

- De uitvoeringsregeling van de Sociale Voorwaarden is complex.
  De complexiteit van de regeling ('generieke voorwaarden en aanvullende voorwaarden', drie regimes, gekwalificeerde keteninitiatieven, risicoproducten, risicolanden, risicoanalyses, 'redelijke inspanning', rapportages) heeft een negatief effect op de toepassing van de Sociale Voorwaarden, omdat veel inkopers en contractmanagers niet de moeite (willen) nemen om zich er in te verdiepen.

- De toepassing van de Sociale voorwaarden is summier en vrijblijvend.
  De toepassing van de Sociale Voorwaarden beperkt zich op dit moment in verreweg de meeste gevallen tot het voldoen aan de administratieve verplichting om de Sociale Voorwaarden op te nemen in de aanbestedingsdocumenten. Daarnaast beperkt de administratieve toepassing van de Sociale Voorwaarden zich tot de vier fasen in het aanbestedingsproces die door de inkoper worden uitgevoerd: Voorbereidingsfase, specificatiefase, selectiefase en contractfase.

- De Sociale Voorwaarden hebben tot nu toe slechts enig effect gehad in Nederland.
  Het effect van de Sociale Voorwaarden blijft tot nu toe beperkt tot de bewustwording van inkopers, contractmanagers (en via hen ook de inschrijvers en opdrachtnemers) dat de Sociale Voorwaarden bestaan en wat zij op hoofdlijnen inhouden. De invoering heeft geen effect gehad op het aantal inschrijvingen per aanbesteding, op de gemiddelde prijs van de gegunde opdrachten of op de inhoud van de offertes. Ook hebben de Sociale Voorwaarden niet geleid tot hogere administratieve lasten.

- Andere overheden zetten eerste stappen op weg naar brede invoering.
  Andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en semioverheden (zorg- en onderwijsinstellingen) zijn op hun eigen manier en in hun eigen tempo bezig met het invoeren van de Sociale Voorwaarden. Enkele gemeenten lopen hierin voorop. Het beleid van de rijksoverheid heeft hierin een stimulerende rol gespeeld.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen die uit deze evaluatie naar voren komen luiden als volgt:

- Breng de Sociale Voorwaarden meer in lijn met de OESO-richtlijnen.
  Wij adviseren ook om, net als in de OESO-richtlijnen het geval is, over te gaan op één regime met due diligence eis. Daarmee vervallen dus de complicerende factoren van de regimekeuze en de aanvullende voorwaarden voor risicoproducten.

- Versterk de structuur voor informatievergaring en monitoring.
  Voer met regelmaat (eens in de vijf jaar) een brede risicoanalyse uit voor de belangrijkste risicoproducten en producten met een hoog volume. Wij adviseren daarnaast om de uitbreiding en verbetering van de bestaande instrumenten, zoals de MVO-risicochecker en de gekwalificeerde keteninitiatieven, te ondersteunen.

- Zie toe op toepassing van de Sociale Voorwaarden in alle fasen van de opdracht.
  Bouw betere interne borgingmechanismen in de inkoopprocedures in voor het correct toepassen van de Sociale Voorwaarden. Bijvoorbeeld door bij Europese aanbestedingen in de inkoopprocedure in te bouwen dat er verplicht door een expert van het betreffende ministerie getoetst wordt of de Sociale Voorwaarden van toepassing zijn.

- Intensiveer training en opleiding in Sociale Voorwaarden.
  Wij adviseren om de inhoud en toepassing van de Sociale Voorwaarden een integraal onderdeel te maken van trainingen en opleidingen voor inkopers en contractmanagers van het Rijk. Zowel bij interne cursussen, als bij externe cursussen.

- Stimuleer uniforme toepassing in alle sectoren van de overheid en semioverheid.
  Andere overheden en semioverheden hebben hun eigen verantwoordelijkheid en autonomie. Daarom is het niet mogelijk om af te dwingen dat zij in hun inkoopbeleid de Sociale Voorwaarden conform het rijksbeleid toepassen. Wij adviseren daarom om dit middels convenanten met de koepelorganisaties voor de publieke sectoren te doen.

In onderstaande tabel geven wij een indicatie van de fasering van de uitvoering van onze aanbevelingen.

AANBEVELING	UITVOERING IN JAAR					
	2015		2016		2017	
Breng de Sociale Voorwaarden in lijn met de OESO-richtlijnen.	■					
Versterk de structuur voor informatievergaring en monitoring.		■	■			
Zie toe op toepassing van de Sociale Voorwaarden in alle fasen van de opdracht.			■	■	■	
Intensiveer training en opleiding in Sociale Voorwaarden.				■	■	■
Stimuleer uniforme toepassing in alle sectoren van de overheid en semioverheid.				■	■	■

Tabel 1. Fasering uitvoering aanbevelingen

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Sociale Voorwaarden gaan over het verbeteren van arbeidsomstandigheden in de productieketen. Internationale verdragen bevatten normen over mensenrechten, arbeidsomstandigheden en beloningen. Het voldoen aan sociale aspecten van maatschappelijk verantwoord inkopen betekent dat leveranciers zich moeten inspannen zodat deze normen in de hele keten van het productieproces worden nagestreefd. De systematiek die hiervoor is ontworpen, noemen we 'Sociale Voorwaarden'. Sinds 1 januari 2013 zijn de Sociale Voorwaarden van toepassing voor alle rijksopdrachten boven de Europese aanbestedingsdrempel.

Met het opnemen van de internationale Sociale Voorwaarden in het rijksbeleid duurzaam inkopen, wil het kabinet het maatschappelijk proces richting duurzame producten versterken. Gemeenten, provincies en waterschappen worden gestimuleerd om de Sociale Voorwaarden ook toe te passen.

In de kabinetsbrief van 23 mei 2008 zegde de toenmalige minister van VROM toe dat zij ook de algemene Sociale Voorwaarden voor maatschappelijk verantwoord inkopen zou uitwerken. Op 16 oktober 2009 zijn de Sociale Voorwaarden naar de Tweede Kamer gestuurd[2]. De belangrijkste kenmerkende aspecten van de Sociale Voorwaarden lichten wij hieronder kort toe.

2 *Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30.196, nr. 82.*

De rijksoverheid ziet de eigen inkoop als voertuig voor duurzame beleidsdoelstellingen en heeft gerichte keuzes gemaakt die bijdragen aan het vergroten van markten voor duurzame producten. Ten aanzien van de internationale Sociale Voorwaarden heeft het kabinet er voor gekozen om de fundamentele arbeidsnormen van de ILO en de mensenrechten op gelijke wijze bij alle overheidsinkopen van het Rijk in te zetten. Daarbij ligt een nadruk op verbeteringen in de productieketen (procesbenadering).

Bij een beperkt aantal producten, waar al maatschappelijk gedragen keteninitiatieven bestaan, zijn aanvullende normen geformuleerd: leefbaar loon/leefbaar inkomen (of eerlijke handel), werktijden en veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. De aanvullende normen gelden voor de volgende vier productgroepen: 1) koffie en thee (productgroepen catering en drankautomaten); 2) cacao (productgroep drankautomaten); 3) textiel (productgroep bedrijfskleding) en 4) bloemen.

Op grond van de aanbestedingsregelgeving is als juridische vorm gekozen voor de zogenaamde “bijzondere voorwaarden voor de uitvoering van de opdracht”. Deze voorwaarden worden opgenomen in het contract en zijn geen selectiecriteria, maar uitvoeringsvoorwaarden. Daarmee kan elke opdrachtnemer inschrijven, indien hij bereid is, in het geval van gunning van de opdracht, de voorwaarden uit te voeren. Bij inschrijving dient een opdrachtnemer aan te geven welk van de volgende drie regimes van toepassing is:

1. De opdrachtnemer is aangesloten bij een gekwalificeerd keteninitiatief. Het lidmaatschap of certificaat wordt dan beschouwd als voldoende bewijs dat de opdrachtnemer voldoet aan de Sociale Voorwaarden.

2. De opdrachtnemer voorziet geen risico’s op schending van de sociale normen. Het tekenen van de Sociale Voorwaarden volstaat dan, uitgaand van het high trust principe.

3. Risico’s zijn aanwezig of onzeker. De opdrachtnemer heeft dan een inspanningsverplichting om de sociale normen na te leven en dient hier jaarlijks openbaar over te rapporteren. Bij aanvullende voorwaarden of een specifieke melding moet de opdrachtnemer bovendien een plan van aanpak opstellen aan het begin van de contractperiode.

Vanuit het oogpunt van proportionaliteit worden de Sociale Voorwaarden alleen toegepast bij opdrachten die liggen boven de drempelwaarde voor Europees aanbesteden. Deze grens is geformuleerd om de administratieve werkzaamheden voor opdrachtnemer en opdrachtgever te beperken.

In maart 2013 is door het ministerie van BZK, in afstemming met de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (ICIA) besloten om in 2014 een evaluatieonderzoek uit te voeren[3] naar de toepassing van de Sociale Voorwaarden binnen de rijksinkoop in 2013, de effecten daarvan, en het beeld dat bestaat over de Sociale Voorwaarden. In juni 2014 startte het evaluatieonderzoek en het onderhavige rapport is hiervan het eindproduct.

3 *De Minister heeft* bij de bekendmaking van het beleid in 2009 toegezegd dat de toepassing van de Sociale Voorwaarden geëvalueerd zou worden (Kamerstuk 30 196-82).

De opdrachtgever voor dit onderzoek is de Staat der Nederlanden in casu het ministerie van BZK, directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk (FHIR).

De evaluatie is begeleid door een klankbordgroep onder voorzitterschap van BZK en bestaande uit vertegenwoordigers van ministeries van BuZa, BZK, SZW, EZ en een vertegenwoordiger van expertisecentrum aanbesteden PIANOo.

1.2 Doelstelling, vraagstelling en scope

1.2.1 Doelstellingen

- De evaluatie heeft de volgende hoofddoelstelling:
  - Inzicht in de effectiviteit van de toepassing van de Sociale Voorwaarden binnen de rijksinkoop.
- Daarnaast heeft de evaluatie de volgende nevendoelstellingen:
  - Inzicht in de toepassing van internationale Sociale Voorwaarden door andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen); en
  - Inzicht in het beeld van maatschappelijke organisaties van de bijdrage van de (rijks)overheid aan verbetering van de internationale sociale omstandigheden.
- Tot slot heeft de evaluatie tevens tot doel om aanbevelingen te genereren voor toekomstig beleid en de uitwerking daarvan.

1.2.2 Vraagstelling

De doelstellingen zijn uitgewerkt in vier categorieën onderzoeksvragen, die ieder een eigen aandachtsgebied bestrijken:

- Grondslagen: in hoeverre zijn de Sociale Voorwaarden in lijn met internationale richtlijnen en in hoeverre zijn de codes van gekwalificeerde multi-stakeholder initiatieven in lijn met de Sociale Voorwaarden?

- Toepassing: in welke mate zijn de Sociale Voorwaarden bekend en in welke mate worden ze toegepast door inkopers/opdrachtgevers en inschrijvers/opdrachtnemers?

- Effect: Welke gewenste effecten en ongewenste effecten heeft het rijksinkoopbeleid?

- Beeld: Hoe wordt de toepassing van Sociale Voorwaarden ervaren door inschrijvers/opdrachtnemers, brancheorganisaties, keteninitiatieven, andere overheden, experts en andere stakeholders?

In de bijlage van dit rapport treft u de evaluatiematrix aan waarin wij de onderzoeksvraagstelling in detail hebben weergegeven en uitgewerkt naar indicatoren voor beantwoording.

1.2.3 Scope

De evaluatie heeft vooral een lerend karakter en is gericht op het verbeteren van de toepassing van de Sociale Voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. In afstemming met de opdrachtgever en klankbordgroep heeft dit onderzoek zich primair gericht op de toepassingspraktijk van de Sociale Voorwaarden door betrokken partijen[4] in Nederland. Wij hebben onderzocht of de Sociale Voorwaarden voldoende bekend zijn bij degene die er mee moeten werken (rijksinkopers, contractmanagers, inschrijvers, opdrachtnemers) zodat zij deze op een juiste manier kunnen toepassen. In die zin kunnen wij dus uitspraken doen over de effectiviteit van de aanpak, namelijk door de vraag te beantwoorden of deze aanpak heeft geleid tot brede bekendheid en juiste toepassing binnen de rijksinkoop.

Naast het bevragen van de direct betrokkenen hebben wij ook gesproken met belanghebbende partijen zoals expertisecentra voor inkoop en MVO, en maatschappelijke organisaties. Dit heeft ons nuttige informatie opgeleverd over inkoop- en MVO-belangen. Verschillende Nederlandse maatschappelijke organisaties zetten zich in om de arbeidsomstandigheden en mensenrechten in risicolanden te verbeteren. Zij volgen de ontwikkelingen m.b.t. de Sociale Voorwaarden met veel belangstelling.

Ook spraken wij met MVO-experts die inkopers trainen voor de toepassing van de Sociale Voorwaarden, en met vertegenwoordigers van keteninitiatieven die met de overheid in dialoog zijn over beleid en toepassing van de Sociale Voorwaarden.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de effecten in het buitenland (risicolanden) van de toepassing van de Sociale Voorwaarden en kunnen dus geen onderbouwde uitspraken doen over de effecten op de sociale omstandigheden in de risicolanden. De informatie die wij hierover hebben verkregen binnen dit onderzoek is uitsluitend gebaseerd op documenten en uitspraken van betrokkenen.

De evaluatie richt zich primair op opdrachten die door de rijksoverheid zijn aanbesteed tussen 1 januari 2013 en 31 december 2013[5] en die boven de drempelwaarden voor Europese aanbestedingen liggen. Daarbij hebben wij ons uitsluitend gericht op opdrachten waarin de Sociale Voorwaarden zijn toegepast of als zodanig zijn aangemeld voor de Jaarrapportage Bedrijfsvoering 2013. Wij kunnen daarom geen uitspraken doen over de vraag of, in de rijksaanbestedingen boven de Europese aanbestedingsgrens, de Sociale Voorwaarden wel of niet zijn meegenomen en of dat in lijn met het beleid gebeurde.

---

4 Rijksinkopers, inkopers van andere (semi)overheden (gemeenten, provincies, waterschappen, zorg- en onderwijsinstellingen), contractmanagers, inschrijvers, opdrachtnemers, leveranciers.

5 Van de 46 onderzochte dossiers, zijn 38 dossiers in 2013 aanbesteed, 3 in 2014, 4 in 2012 en 1 in 2011.

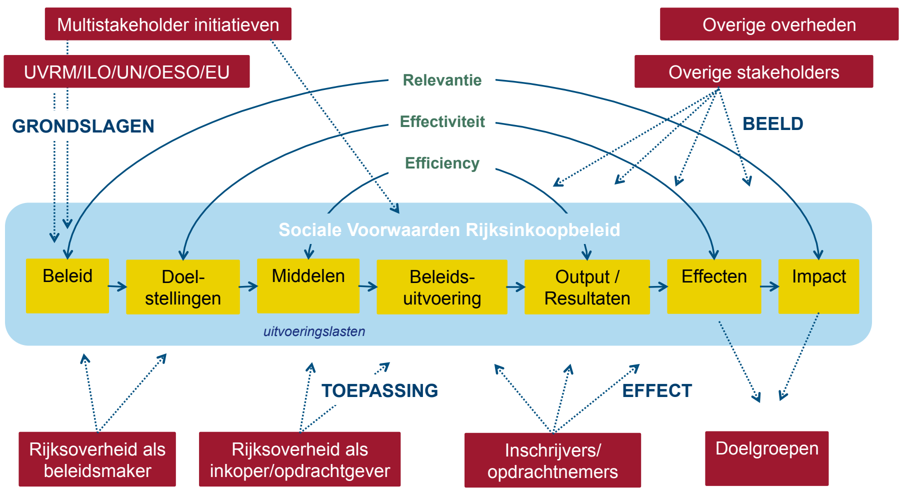
De informanten die wij in het kader van de evaluatie gesproken hebben, waren betrokken bij de uitvoering of toepassing van de Sociale Voorwaarden. Ook hadden zij zich in de meeste gevallen inhoudelijk voorbereid op het gesprek met ons. Wij zijn ons er daarom van bewust dat wij een niet representatief beeld hebben gekregen over de kennis van de Sociale Voorwaarden bij inschrijvers/opdrachtnemers en inkopers/opdrachtgevers. Wij hebben hiermee in onze oordeelsvorming zo goed mogelijk rekening gehouden.

Van 46 aanbestedingsdossiers van het Rijk hebben wij één of meerdere documenten ontvangen. Het aantal ontvangen documenten en de hoeveelheid beschikbaar gestelde informatie verschilde per dossier. Hierdoor hebben wij voor sommige dossiers een uitgebreidere analyse kunnen uitvoeren dan voor andere dossiers.

1.3 Onderzoeksmethodiek en -aanpak en organisatie

1.3.1 Methodiek

In onderstaande figuur geven wij weer hoe wij het evalueren van beleidseffectiviteit in relatie tot de aandachtsgebieden: grondslagen, toepassing, effect en beeld conceptueel hebben uitgewerkt. Hierbij hebben wij tevens aangegeven hoe zich dit verhoudt tot gerelateerde begrippen als efficiency/doelmatigheid en relevantie/impact.



Figuur 1. Conceptueel kader.

Bij aanvang van het onderzoek hebben wij de vraagstelling middels dit conceptueel kader verder uitgewerkt in een evaluatiematrix met indicatoren voor de beantwoording ervan (zie bijlage).

1.3.2 Aanpak

Het onderzoek vond plaats in de periode juni tot en met september 2014. Wij voerden het onderzoek in de volgende stappen:

1. Documentstudie (het bestuderen van relevante documenten);

2. Online enquêtes (enquêtes voor drie verschillende doelgroepen met totale respons van 285);

3. Dossierstudie (46 aanbestedingsdossiers van het Rijk zijn geanalyseerd);

4. Interviews (65 interviews met direct en indirect betrokkenen);

5. Multi-stakeholder workshop (28 vertegenwoordigers van direct en indirect betrokkenen; in de workshop hebben de uitkomsten en conclusies van het onderzoek besproken en getoetst; ook hebben we de betrokkenen meegedacht over aanbevelingen);

6. Rapportage met conclusies en aanbevelingen.

In de bijlage bij dit rapport treft u de overzichten aan van de bestudeerde documenten en dossiers, detailuitkomsten van de enquêtes, lijst van geïnterviewden, de workshopuitkomsten en aanwezigen bij de workshop.

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 van dit rapport presenteren wij de uitkomsten van de evaluatie op hoofdlijnen. Tevens geven wij in dit hoofdstuk een antwoord op de onderzoeksvragen. In Hoofdstuk 3 formuleren wij de zes hoofdconclusies van deze evaluatie en onderbouwen deze. In Hoofdstuk 4 geven wij vijf hoofdaanbevelingen die uit deze evaluatie voortvloeien en lichten deze toe. In de bijlagen treft u – naast de overzichten van bestudeerde documenten en dossiers en geïnterviewde personen – diverse gedetailleerde terugkoppelingen aan van de onderliggende onderzoeksactiviteiten, zoals de uitkomsten van de online enquête en de verschillenanalyse van de grondslagen.

2

Onderzoeksuitkomsten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de uitkomsten van het evaluatieonderzoek op de vier aandachtsgebieden: grondslagen, toepassing, effect en beeld. Wij gebruiken hiervoor de evaluatievragen als leidraad.

2.2 Grondslagen

2.2.1 In welke mate zijn de Sociale Voorwaarden in overeenstemming met de OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles?

In welke mate is er overeenstemming?

In de bijlage bij dit rapport hebben wij de drie categorieën van normen uit de Sociale Voorwaarden (generieke, aanvullende en mensenrechten) tegenover de elf hoofdstukken van de OESO-richtlijnen gezet. Wij constateren overeenstemming op het gebied van de vier fundamentele arbeidsnormen en grotendeels op het gebied van de vier aanvullende normen.[6] Hierbij merken wij wel op dat de huidige indeling van drie categorieën elkaar overlapt: arbeidsnormen zijn namelijk ook mensenrechten.

6 De criteria 'voorfinanciering' en 'minimumprijs' komen niet voor in de OESO-richtlijnen. Dit zijn specifieke normen van Fair Trade.

Ten aanzien van mensenrechten verwijzen allen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). De OESO-richtlijnen verwijzen daarnaast expliciet naar de bijbehorende convenanten over Sociale, Culturele en Economische Rechten en Burger en Politieke Rechten. Wat opvalt, is dat de Sociale Voorwaarden geen uitleg geven over de UVRM en ook niet ingaan op de specifieke convenanten of de overlap met de arbeidsnormen.

De UN Guiding Principles zijn sinds 2011 opgenomen in hoofdstuk 4 van de OESO-richtlijnen. Een belangrijk onderdeel vormt het due diligence principe: “Multinationale ondernemingen behoren due diligence op mensenrechtengebied uit te voeren... en via legitieme procedures te voorzien in... de aanpak van ongunstige effecten op mensenrechten waar zij vaststellen dat zij deze effecten hebben veroorzaakt of daaraan hebben bijgedragen". Deze eis komt overeen met de eisen onder regime 3 van de Sociale Voorwaarden.

Er is ook overeenstemming tussen beiden waar het gaat om het stimuleren van bedrijven om deel te nemen aan private of multi-stakeholder initiatieven. Dit vertaalt zich in de Sociale Voorwaarden niet zozeer in de grondslagen, maar in de toepassing (regime 1). Kanttekening is hierbij wel dat het Rijk van keteninitiatieven onder regime 1 eist dat ze multi-stakeholder zijn; private initiatieven kwalificeren niet, maar kunnen natuurlijk wel genoemd worden onder regime 3.

In welke mate is er geen overeenstemming?

- Thematisch
  De OESO-richtlijnen omvatten een uitgebreid pakket aan richtlijnen waarbij naast mensenrechten en arbeidsnormen ook gekeken wordt naar zaken als corruptie, milieu, consumentenbelangen, wetenschap, mededinging en belastingen (hoofdstukken 6, 7, 8, 9, 10 en 11). Deze thema’s komen niet overeen met de Sociale Voorwaarden.

- Ketenverantwoordelijkheid
  In tegenstelling tot de Sociale Voorwaarden propageren zowel de OESO-richtlijnen als de UN Guiding Principles dat ketenverantwoordelijkheid in alle mogelijke schakels uitgeoefend dient te worden:

  "Multinationale ondernemingen behoren een ongunstig effect te helpen voorkomen of verminderen wanneer zij niet hebben bijgedragen aan dat effect, maar waar dat effect toch direct verbonden is aan hun activiteiten, producten of diensten via een zakelijke relatie...". "Multinationale ondernemingen behoren ...zakenrelaties, met inbegrip van leveranciers en onderaannemers, waar mogelijk te stimuleren principes van verantwoord ondernemen toe te passen die verenigbaar zijn met de Richtlijnen". (OESO-richtlijnen, Hoofdstuk 2: Beginselen voor Bedrijfsbeleid (A.12).

De Sociale Voorwaarden zijn gebonden aan het aanbestedingsrecht waarbij je in principe niet verder kijkt dan 1 schakel in de keten, naar de directe contractpartner. Volgens het aanbestedingsrecht moet er namelijk een ‘directe relatie zijn tot het voorwerp van de opdracht’. ‘Hard law’ (aanbestedingsrecht) prevaleert hier boven ‘soft law’ (OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles).

Begin 2014 heeft de Europese Raad van Ministers nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen vastgesteld. De nieuwe 'klassieke' aanbestedingsrichtlijn heeft tot doel de doeltreffendheid en efficiëntie van overheidsaanbestedingen te vergroten. Daarnaast stelt de richtlijn aanbesteders in staat om overheidsopdrachten beter te gebruiken om strategische, maatschappelijke doelen te bereiken (onder meer milieu, innovatie, werkgelegenheid, maatschappelijke integratie). De basisprincipes van de richtlijn zijn niet gewijzigd, maar de regels zijn flexibeler ingevuld. Nederland heeft tot medio 2016 om de richtlijnen te implementeren in de Aanbestedingswet.

- Due diligence[7]
  Gelinkt aan ketenverantwoordelijkheid is de eis van due diligence:

  "Multinationale ondernemingen behoren op identificatie van risico's gebaseerde due diligence uit te voeren...". "Multinationale ondernemingen behoren te voorkomen dat zij met hun eigen activiteiten ongunstige effecten... veroorzaken of bijdragen.. en zulke effecten aanpakken."[8]

  Bij de Sociale Voorwaarden geldt deze eis slechts onder regime 3 - onder regime 1 is het een doel om bedrijven zich te laten aansluiten bij keteninitiatieven. De vraag is of lidmaatschap van een keteninitiatief een doel moet zijn of een middel in het due diligence proces van een bedrijf. De UN Guiding Principles leggen de verantwoordelijkheid bij het individuele bedrijf en zien de voordelen van samenwerking in keteninitiatieven als middel om het doel van het respecteren van mensenrechten te bereiken.

- Doelgroep
  De OESO-richtlijnen en de UN Guiding Principles gelden voor alle multinationale ondernemingen.

  “Een nauwkeurige definitie van het begrip multinationale ondernemingen is in het kader van de Richtlijnen niet noodzakelijk. Zulke onderwerpen zijn actief in alle sectoren van de economie". "De richtlijnen...beschrijven goed gedrag voor alle ondernemingen. Dit betekent dus dat van multinationale en nationale bedrijven hetzelfde gedrag wordt verwacht..."[9].

7 Met ‘due diligence’ wordt in dit kader een risicoanalyse bedoeld en het opstellen van een plan van aanpak om risico’s te mitigeren.
8 OESO-richtlijnen, Hoofdstuk 4 Mensenrechten (5 en 6)
9 OESO-richtlijnen, Hoofdstuk 1 Begrippen en Uitgangspunten (4 en 5)

De Sociale Voorwaarden maken daarentegen een onderscheid tussen generieke en aanvullende normen voor verschillende productgroepen. Dit is niet in lijn met de OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles.

Hoe kunnen de Sociale Voorwaarden in overeenstemming worden gebracht met de OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles?
Om de huidige grondslagen van de Sociale Voorwaarden te stroomlijnen met de OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles is het nodig om:

- De OESO-richtlijnen te gaan hanteren als grondslagen – hierin zijn de ILO-arbeidsnormen en de UN Guiding Principles opgenomen.

- De grondslagen voor alle bedrijven en productgroepen gelijk te trekken – de Sociale Voorwaarden dus generiek toepassen, voor zover de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn hier ruimte voor biedt.

- In de toepassing vragen om due diligence van de inschrijver waarbij lidmaatschap van een gekwalificeerd keteninitiatief een geldend middel is om aan de Sociale Voorwaarden te voldoen.

- De mogelijkheden van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn onderzoeken of er ruimte is om meer ketenverantwoordelijkheid te eisen.

- Als inkoper per aanbesteding te bepalen welke sociale risico's in deze sector het meest spelen, bij voorkeur in samenwerking met externe experts.

De verwachting is dat de uitkomsten van de MVO Sectoren Risicoanalyse de inkopers kunnen helpen bij het bepalen van de grootste risico's in een bepaalde sector. Met deze aanpak doet de overheid zelf aan due diligence. Dit zou vorm geven aan de verantwoordelijkheden zoals die voor de overheden zijn bepaald in de UN Guiding Principles en in het Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten.

2.2.2 In welke mate zijn codes en de auditrichtlijnen van gekwalificeerde keteninitiatieven in overeenstemming met de Sociale Voorwaarden?

In welke mate is er overeenstemming?
Uit onze analyse blijkt dat de grondslagen in de codes en auditrichtlijnen van alle gekwalificeerde keteninitiatieven voldoen aan de ILO fundamentele arbeidsnormen en de aanvullende normen van de Sociale Voorwaarden. Leefbaar loon/inkomen lijkt een aandachtspunt omdat keteninitiatieven hier verschillend mee omgaan.

In welke mate is er geen overeenstemming?

Ten aanzien van mensenrechten refereert maar één gekwalificeerd keteninitiatief aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, te weten de Union for Ethical Biotrade. Dat is opmerkelijk aangezien de UN Guiding Principles – en daarmee mensenrechten – de afgelopen jaren veel aandacht hebben gekregen. Het is wel zo dat sommige keteninitiatieven zeer uitgebreide codes hebben (UTZ Certified, Max Havelaar) waarin elementen uit de UVRM en de Convenanten over Sociale, Culturele en Economische Rechten zijn opgenomen.

Op welke wijze zouden eventuele aandachtspunten meegenomen kunnen worden bij de beoordeling van keteninitiatieven?

Uit het onderzoek zijn de volgende aandachtspunten naar voren gekomen voor de beoordeling van de keteninitiatieven:

- Leefbaar loon/inkomen. De overheid zou keteninitiatieven kunnen helpen door meer leefbaar loon data en benchmarks mogelijk te maken. Keteninitiatieven moeten impactstudies doen naar leefbaar loon, zodat het niet slechts blijft bij het opnemen in de code.

- Due diligence op mensenrechten. Gezien de aandacht voor de herziene OESO-richtlijnen en UN Guiding Principles (2011) is het raadzaam om keteninitiatieven te wijzen op het uitvoeren van due diligence zodat de grootste mensenrechtenrisico's in de specifieke sector afgedekt zijn.

- Monitoren van impact. Verschillende bronnen benadrukten in ons onderzoek de noodzaak van het monitoren van gekwalificeerde keteninitiatieven op impact. De gekwalificeerde keteninitiatieven gaan verschillend om met het onderzoeken van en publiceren over impact. De overheid doet er goed aan om regelmatig na te gaan of de gedragscodes en audits daadwerkelijk effect sorteren.

- Keteninitiatief is een middel, geen doel. Teneinde de gekwalificeerde keteninitiatieven meer in lijn te brengen met de OESO-richtlijnen en de UN Guiding Principles zouden ze meer als middel moeten worden beschouwd in het rijksinkoopbeleid.
  - De OESO-richtlijnen stimuleren de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en naast multi-stakeholder initiatieven, ook de deelname aan private initiatieven - deze kunnen ook een middel zijn om het doel van het respecteren van mensenrechten te bereiken.
  - Bedrijven zijn soms aangesloten bij buitenlandse initiatieven, zoals het Electronics Industry Citizenship Coalition (EICC) waar stappen in de goede richting worden gezet op sociale risico's in ketens. Die initiatieven zijn niet gericht op de Nederlandse context, dus zullen zich niet snel aanmelden voor kwalificatie. Buitenlandse keteninitiatieven dekken echter (risico) productgroepen af waar geen Nederlandse keteninitiatieven voor bestaan. De kwalificatie van buitenlandse keteninitiatieven zou een oplossing kunnen zijn. Het zijn wederom middelen om te komen tot een doel, net als gekwalificeerde keteninitiatieven dat moeten zijn.

- Risicoproducten buiten de gekwalificeerde keteninitiatieven. De huidige gekwalificeerde selectie van risicoproducten (koffie, thee, cacao, kleding en bloemen) vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs het hoogste volume van rijksaanbestedingen. Het lijkt erop dat het meeste effect te behalen is bij aanbestedingen in de infrastructuur (natuursteen) en de elektronica- en ICT. Maar wellicht ook bij de productie van defensiematerieel.

2.3 Toepassing

2.3.1 In welke mate zijn de Sociale Voorwaarden (en hoe daar invulling aan te geven) bij opdrachtgevers/inkopers en bij opdrachtnemers/inschrijvers bekend en hoe kan die bekendheid worden vergroot?

Uit onze enquête onder inkopers, inkoopadviseurs en opdrachtgevers van het Rijk blijkt dat 84% weet dat de Sociale Voorwaarden onderdeel zijn van het rijksinkoop-beleid. Met de inhoud van de Sociale Voorwaarden is men minder vertrouwd; 59% van de respondenten geeft aan de inhoud van de Sociale Voorwaarden te kennen.

BENT U BEKEND MET DE SOCIALE VOORWAARDEN VAN HET RIJKSINKOOPBELEID EN DE INHOUD HIERVAN?

Antwoordopties	Aantal	%
Ja, ik ben bekend met de Sociale Voorwaarden en ik weet wat de inhoud hiervan is.	119	59%
Ja, ik ben bekend met de Sociale Voorwaarden, maar ik weet niet wat de inhoud hiervan is.	51	25%
Nee, ik ben niet bekend met de Sociale voorwaarden en ik weet niet wat de inhoud hiervan is.	33	16%
Totaal	203	100%

Tabel 2. Bekendheid van inkopers/opdrachtgevers met Sociale Voorwaarden

De gevoerde interviews met inkopers, inkoopadviseurs en opdrachtgevers bevestigen dit beeld. De meeste inkopers en contractmanagers die wij spraken weten van het bestaan van de Sociale Voorwaarden, maar weten vaak niet (precies) waar deze over gaan en hoe ze die moeten toepassen.

Bij inschrijvers/opdrachtnemers is de bekendheid van de Sociale Voorwaarden eveneens groot. 69% van de geënquêteerde inschrijvers/opdrachtnemers geeft aan te weten van het bestaan van de Sociale Voorwaarden en 54% geeft aan dat ze de inhoud ervan kennen. Bij deze bevinding plaatsen wij echter de kanttekening dat het aantal leveranciers dat de enquête heeft ingevuld klein is (19), niet aselect gekozen (maar benaderd via het netwerk van organisaties betrokken bij dit evaluatieonderzoek) en hoogstwaarschijnlijk daardoor ook niet representatief voor de leveranciers/opdrachtnemers in het algemeen.

De inkopers/opdrachtgevers geven in de enquête aan dat de bekendheid op diverse wijzen zou kunnen worden vergroot. Niet ieder communicatiekanaal lijkt hier even geschikt voor. De volgende kanalen worden hierbij als meest effectief gezien:

COMMUNICATIEKANAAL	PERCENTAGE RESPONDENTEN DAT DIT EFFECTIEF VINDT
Nieuwsbrieven (bijv. PIANOo, beroepsverenigingen)	76%
Trainingen/opleidingen	73%
Interne procedures aanscherpen	73%
Voorlichtings- en introductiebijeenkomsten (intern)	73%
Congressen/seminars/workshops	66%
Online media (bijv. LinkedIn)	42%
Via lobby/belangenbehartigingsorganisaties	33%

Tabel 3. Perceptie van effectiviteit communicatiekanalen bij rijksinkopers

2.3.2 In welke mate, op welke wijze en tegen welke uitvoeringslasten is door opdrachtgevers/inkopers gestuurd op het onderdeel Sociale Voorwaarden van het rijksinkoopbeleid?

Uit de enquêteresultaten, dossieranalyse en interviews met opdrachtgevers en inkopers komt naar voren dat de Sociale Voorwaarden meestal worden toegepast in de voorbereidingsfase, specificatiefase, selectiefase en contractfase. In onderstaande tabel vatten we de antwoorden op deze vraag uit de enquête samen.

IN WELKE FASE VAN HET INKOOPPROCES STUURT UW ORGANISATIE OP DE INVULLING VAN DE SOCIALE VOORWAARDEN?				
Fase	Altijd en Meestal		Af en toe en nooit	
	Aantal	%	Aantal	%
Voorbereidingsfase	73	65%	33	29%
Specificatiefase	89	74%	26	22%
Selectiefase	76	68%	30	27%
Contractfase	74	64%	36	31%
Uitvoeringsfase	43	43%	52	52%
Nazorgfase	29	35%	50	61%

Tabel 4. Toepassing van de Sociale Voorwaarden naar fase in de aanbesteding

Twee derde van de inkopers en opdrachtgevers geeft aan de Sociale Voorwaarden meestal of altijd toe te passen in deze vier fasen. In de uitvoeringsfase en nazorgfase wordt er door de opdrachtgevers niet vaak meer op de Sociale Voorwaarden gestuurd. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat zijn de Sociale Voorwaarden bijna nooit toepast in de uitvoerings- of nazorgfase. Door het ontbreken van goede monitoringsinstrumenten voor de toepassing van de Sociale Voorwaarden in de uitvoeringsfase is dat in die fase ook lastiger, zo geven de contractmanagers aan.

De wijze waarop er op de Sociale Voorwaarden wordt gestuurd door inkopers en opdrachtgevers van het Rijk beperkt zich op dit moment veelal tot het voldoen aan de ‘administratieve verplichting’ van het opnemen van de Sociale Voorwaarden in de aanbestedingsdocumenten en formats die worden gebruikt. Slechts zeer zelden wordt er bijvoorbeeld een marktverkenning uitgevoerd op aanwezige risico’s, wordt er van leveranciers gevraagd om de regimekeuze te onderbouwen of wordt er in de contractbesprekingen met de opdrachtnemer bij stil gestaan.

Inkopers en opdrachtgevers geven aan dat er op dit moment dan ook nauwelijks uitvoeringslasten gemoeid zijn met de toepassing van de Sociale Voorwaarden. Slechts ten tijde van de introductie was dit het geval, toen heeft men wat extra capaciteit moeten inzetten om de Sociale Voorwaarden op te nemen in de beleids-documenten, formats en instructies.

2.3.3 Op basis van welke overwegingen is door inschrijvers bepaald welk regime op te geven tijdens een aanbesteding? En in hoeverre is het opgegeven regime ter discussie gesteld door de opdrachtgevers/inkopers?

Uit onze bestudering van 46 aanbestedingsdossiers en de gesprekken met 15 inschrijvers die wij hebben gevoerd blijkt dat in veel gevallen gekozen wordt voor regime 2 (geen risico’s). Enerzijds omdat er in veel gevallen ook daadwerkelijk geen risico’s zijn (in de meeste van de bestudeerde dossiers met regime 2 blijkt dit het geval te zijn), maar anderzijds ook omdat men in geval van twijfel liever regime 2 aangeeft dan regime 3. Regime 3 betekent namelijk dat de leverancier een inspanningsverplichting aangaat (met bijbehorende kosten), hetgeen men - in geval van twijfel over de aanwezige risico’s - liever vermijdt.

Uit de gesprekken en dossiers blijkt ook dat het voorkomt dat de leverancier regime 2 kiest, waar wel risico's aanwezig blijken te zijn. Bijvoorbeeld bij ICT-aanbestedingen. De rijksinkopers stellen dit meestal niet ter discussie. Leveranciers lijken soms bewust niet verder te kijken dan naar het eigen bedrijf omdat zij weinig invloed hebben op de keten van hun producten (bijvoorbeeld iPhones) en omdat zij zich geen kritische houding kunnen veroorloven naar hun veel machtigere ketenpartners (uit concurrentieoogpunt).

De meeste inkopers/contractmanagers kennen de 3 regimes, maar niet in detail. Zij weten meestal niet op basis waarvan een inschrijver bepaalt welk regime hij opgeeft. Inkopers en inschrijvers geven aan dat zij vermoeden dat bedrijven die al met Sociale Voorwaarden bezig zijn en dit in hun beleid hebben opgenomen, eerder regime 3 aankruisen dan bedrijven die minder bekend met zijn met de Sociale Voorwaarden.

In de bestudeerde aanbestedingsdossiers uit 2013 was de regimekeuze als volgt verdeeld:

REGIME	AANTAL	PERCENTAGE
Regime 1 (Keteninitiatief)	4	9%
Regime 2 (Geen risico's)	30	68%
Regime 3 (Risico's)	10	23%
Totaal	44	100%
Onbekend	5	
Sociale Voorwaarden niet toegepast*	9	

Tabel 5. Verdeling regimekeuze in aanbestedingsdossiers[10]

Uit de enquête en gesprekken met inkopers en leveranciers blijkt dat inkopers/opdrachtgevers de regimekeuze van de inschrijvers/opdrachtnemers bijna nooit ter discussie stellen. Inschrijvers zijn zich daarvan bewust, waardoor het nog 'verleidelijker' wordt om in geval van twijfel voor regime 2 te kiezen.

Op basis van welke overwegingen is door opdrachtnemers bepaald welke inspanningen met betrekking tot internationale voorwaarden redelijkerwijze te leveren? En in hoeverre is deze inspanning ter discussie gesteld door de opdrachtgevers/inkopers?

Uit de dossierstudie blijkt dat slechts bij tien aanbestedingsdossiers/percelen sprake was van regimekeuze 3 en dus van extra inspanningen door de opdrachtnemer. Bij negen dossiers waar, op basis van het gevraagde product, aanvullende voorwaarden toegepast hadden moeten worden, is dit niet gebeurd.

De bedrijven die al verder gevorderd zijn met het toepassen van de sociale normen (en dus eerder regime 3 aangeven) zouden het reëel vinden dat het Rijk bij gunning van de offerte hiermee rekening houdt en dat het vooruitstrevende beleid van het bedrijf (en de extra kosten die dat met zich mee brengt) dus beloond moeten worden. In de praktijk blijkt dit echter meestal niet zo te zijn. De gunningsbeslissing valt meestal op grond van de economisch meest voordelig aanbieding (prijs-kwaliteitverhouding). Op grond van het huidige beleid is dat correct, maar de 'vooruitstrevende' leveranciers ervaren dit als demotiverend.

10 *Voor sommige geanalyseerde dossiers zijn meerdere percelen aanbesteed en meerdere leveranciers gecontracteerd. Per leverancier en/of perceel is dan een regime keuze aangegeven.*

* *Bij 9 dossiers zijn de Sociale Voorwaarden niet toegepast. In drie gevallen was dit ook nog niet verplicht, omdat de aanbesteding vóór 1 januari 2013 in de markt is uitgezet en in één geval omdat het in feite een marktraadpleging en geen aanbesteding betrof. Bij de overige (vijf) gevallen lijken de Sociale Voorwaarden niet toegepast, zonder duidelijke legitieme reden. Bij een aantal van deze dossiers wordt wel verwezen naar sociale aspecten/MVO/ILO afspraken.*

2.4 Effect

2.4.1 In hoeverre heeft de toepassing van het onderdeel Sociale Voorwaarden van het rijksinkoopbeleid effect gehad op de inschrijvingen?

Uit de enquête onder inkopers/opdrachtgevers en inschrijvers/opdrachtnemers, maar vooral ook uit de interviews met vertegenwoordigers van deze twee partijen, blijkt dat het effect van de Sociale Voorwaarden op de inschrijvingen gering is. De huidige toepassing van de Sociale Voorwaarden heeft nauwelijks effect op het aantal inschrijvingen, de inhoud van de inschrijving of op de prijs van de inschrijving. Hiervoor worden een aantal argumenten aangedragen:

- Veel inschrijvers geven aan dat regime 2 (geen risico's) van toepassing is op hun product of dienst. In veel gevallen is dit ook een terechte keuze. Daarmee hoeft er door de inschrijver geen extra inspanning te worden geleverd om aan de Sociale Voorwaarden te voldoen.

- In de interviews geven inkopers en inschrijvers aan dat daar waar regime 1 (keteninitiatief) of regime 3 (risico's) van toepassing is, er vaak ook sprake is van een hogere prijs voor het product of dienst. De extra kosten die bedrijven maken om in de risicosectoren aan sociale normen te voldoen, vertalen zich namelijk in een hogere prijs. De inkopers schatten dat het prijsverschil in die gevallen tussen de 0% en 10% ligt.

- Een aantal inschrijvers geeft aan dat zij voldoen aan de Sociale Voorwaarden ook als deze niet verplicht waren (de interne bedrijfsvoering van deze bedrijven heeft waarborgen voor minimale sociale normen al ingebouwd). Voor hen heeft het voldoen aan de Sociale Voorwaarden dus geen enkele invloed op hun inschrijving.

- Een enkele keer zijn we in dit onderzoek voorbeelden tegengekomen van een leverancier die besloot om niet in te schrijven op een aanbesteding. De leverancier gaf aan dat hij de verwachting die uit de Sociale Voorwaarden spreekt, niet vond passen bij de markt- of keteninformatie die beschikbaar is en dat hij dus geen garanties kon geven over het kunnen voldoen aan Sociale Voorwaarden.

- Tot slot geven inkopers/opdrachtgevers en inschrijvers/opdrachtnemers aan dat de Sociale Voorwaarden op dit moment nog te veel als een administratieve verplichting worden afgehandeld om van invloed te kunnen zijn op de inschrijvingen.

2.4.2 In welke mate, op welke wijze en tegen welke uitvoeringslasten is door opdrachtnemers invulling gegeven aan het onderdeel Sociale Voorwaarden van het rijksinkoopbeleid tijdens de uitvoering van de opdracht?

Van de onderzochte dossiers waren er vier aanbestedingen/percelen van het Rijk waar regime 1 (keteninitiatief) werd toegepast en tien aanbestedingen/percelen waar regime 3 (risico's) werd toegepast. In de meeste gevallen paste de toepassing van de Sociale Voorwaarden in de uitvoeringsfase van de opdracht binnen de bestaande bedrijfsvoering van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer hoefde dus geen specifieke kosten te maken om voor de betreffende opdracht te kunnen voldoen aan de Sociale Voorwaarden.

In de huidige toepassingspraktijk van de Sociale Voorwaarden wordt er door opdrachtgevers tijdens de uitvoeringsfase dus bijna niet gestuurd op naleving van de Sociale Voorwaarden, omdat (1) er of geen risico's worden gezien, (2) de Sociale Voorwaarden reeds onderdeel uitmaken van intern beleid van de leverancier, of (3) de overdracht tussen inkoper en contractmanager onvoldoende is. Dit draagt ertoe bij dat de naleving van de Sociale Voorwaarden in de uitvoeringsfase weinig aandacht kan krijgen van de opdrachtnemer.

2.4.3 In welke mate heeft het onderdeel Sociale Voorwaarden van het rijksinkoopbeleid bijgedragen aan verbetering van de internationale sociale omstandigheden?

Beantwoording van deze onderzoeksvraag is op dit moment slechts in beperkte mate mogelijk en op indirecte wijze. Dit onderzoek heeft zich primair gericht op de toepassingspraktijk in Nederland. De informatie over de effecten die dit heeft in het buitenland hebben wij op indirecte wijze verkregen; uit gesprekken en documenten. Daarnaast is de evaluatietermijn (één jaar na invoering) te kort om volledig zicht te hebben op effecten van het beleid die optreden in het buitenland. Toch hebben wij wel een aantal zaken over het (indirecte) effect van de Sociale Voorwaarden opgehaald uit dit onderzoek.

- Inkopers/opdrachtgevers hebben weinig vertrouwen in de positieve bijdrage van de Sociale Voorwaarden aan (het afdwingen van) betere arbeidsomstandigheden in het buitenland. Minder dan 10% van de geënquêteerde inkopers/opdrachtgevers denkt dat de Sociale Voorwaarden bijdragen aan het daadwerkelijk verbeteren van de sociale omstandigheden in de keten.

- 46% van de inkopers/opdrachtgevers geven aan dat de invoering van de Sociale Voorwaarden naar hun mening wel een positieve bijdrage heeft geleverd aan de bewustwording over de verantwoordelijkheid van bedrijven op het gebied van de sociale omstandigheden in de productieketen. Langs deze weg dragen de Sociale Voorwaarden mogelijk indirect bij aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden.

- Ook hebben de Sociale Voorwaarden een effect gehad op de codes van keteninitiatieven. UTZ en Rainforest Alliance hebben vanaf 2011 aanpassingen in hun codes in gang gezet op het gebied van leefbaar loon/inkomen (deels) om in aanmerking te komen voor kwalificatie in het kader van de Sociale Voorwaarden.

- Bedrijven hebben zich aangesloten bij keteninitiatieven om op die manier automatisch aan de (generieke en aanvullende) Sociale Voorwaarden te voldoen. Met name in de (bedrijfs)kledingbranche zien we dat bedrijven zich bewust hebben aangesloten bij de Fair Wear Foundation om zo toegang te behouden tot overheidsopdrachten.

- Uit de gesprekken kwam bovendien naar voren dat een belangrijk neveneffect van de Sociale Voorwaarden is dat het Rijk (en andere overheden), met de toepassing van de Sociale Voorwaarden, zich wapent voor het geval er politiek en/of publicitair 'gedoe' ontstaat over ingekochte producten of diensten, bijvoorbeeld omdat in de keten kinderarbeid voorkomt of andere schendingen van mensenrechten. In de gemeenten bleek dat dit een vaak een belangrijk argument is om bestuurlijke aandacht voor het onderwerp te krijgen en te behouden.

2.4.4 Op welke wijze kan effectiever gestuurd worden op verbetering van de internationale sociale omstandigheden en op toepassing van het onderdeel Sociale Voorwaarden?

Uit de interviews, enquêtes en dossierstudie blijkt dat de Sociale Voorwaarden op dit moment vooral als een administratieve verplichting worden afgehandeld. Veel betrokkenen geven aan dat zij verwachten dat de effectiviteit van het huidige beleid vergroot kan worden door het beter toepassen en handhaven van de Sociale Voorwaarden in alle fasen van een opdracht. In onderstaande tabel geven wij een aantal voorbeelden van effectievere sturing die werden genoemd.

OPDRACHTFASE	VOORBEELD
Beleidsfase	• Uniform beleid, in lijn met UN, OESO of Europese Richtlijnen, maar ook in lijn met andere (lagere) overheden. • Beleid vereenvoudigen (minder complex maken). • Beleid ter ondersteuning van vergaring van betrouwbare stuurinformatie.
Voorbereidingsfase	• Inkoper voert een marktverkenning uit op de sociale risico's in de productieketen van het in te kopen product. • Database met risico-informatie over producten en landen faciliteren en gebruiken (bijvoorbeeld MVO-checker).
Specificatiefase	• Risico's t.a.v. de Sociale Voorwaarden opnemen in de aanbestedingsdocumenten. • Suggestie doen voor verwachte regimekeuze.
Selectiefase	• Aspecten van sociaal beleid meenemen in beoordeling, bijvoorbeeld het hebben van een MVO-beleid (aantoonbaar). • Onderbouwing en aanpak van risico's meewegen bij beoordeling.
Contractfase.	• Sociale Voorwaarden expliciet meenemen in contractbesprekingen. • Ontbindende voorwaarde opnemen bij niet voldoen aan Sociale Voorwaarden.
Uitvoeringsfase	• Actieve sturing door middel van tussentijdse rapportages en gesprekken over Sociale Voorwaarden
Nazorgfase	• Uitvoeren evaluatie en nagesprek over Sociale Voorwaarden.

Tabel 6. Voorbeelden van effectievere sturing

Een geluid over effectieve sturing dat uit de gesprekken en de enquêtes naar voren komt is het gevoel dat de Sociale Voorwaarden op dit moment te complex zijn (met name wordt dan verwezen naar het systeem van de drie regimes en de generieke en aanvullende voorwaarden) om er effectief op te sturen. Bovendien heeft een opdrachtgever weinig instrumenten of informatie tot zijn beschikking waarmee hij tijdens de uitvoering van de opdracht zou kunnen sturen.

2.5 Beeld

2.5.1 Hoe wordt de aandacht voor Sociale Voorwaarden in het rijksinkoopbeleid ervaren door opdrachtnemers/inschrijvers, hun toeleveranciers en hun branchegenoten/brancheorganisatie?

De meeste inschrijvers/opdrachtnemers staan tamelijk neutraal ten opzichte van de aandacht voor de Sociale Voorwaarden vanuit het Rijk. Ze vinden het een vanzelfsprekende en legitieme ‘eis’ aan een leverancier. De waardering voor de Sociale Voorwaarden bij hun ketenpartners schat men wat lager in dan die van henzelf.

Uit de gesprekken en de enquête blijkt dat inschrijvers/opdrachtnemers het rijksinkoopbeleid vaak niet het geëigende beleidsinstrument vinden om sociale misstanden in risicolanden aan te pakken. Men vindt dat dat eigenlijk beter op politiek niveau tussen landen onderling of op Europees niveau zou moeten worden besproken en aangepakt. Mede om het speelveld van de leveranciers onderling op gelijk niveau te houden.

Daarnaast geeft men aan dat de schaalgrootte een belangrijke rol speelt. Met één opdracht heb je te weinig invloed op een toeleverancier. Opschalen zou meer effectiviteit kunnen genereren, maar daarmee sluit je wellicht de kleinere leveranciers uit.

Tot slot merken de leveranciers op dat niet alleen het Rijk, maar ook andere overheden Sociale Voorwaarden toepassen. Vaak zijn die gebaseerd op het rijksinkoopbeleid ten aanzien van de Sociale Voorwaarden, maar wijken ze er toch een beetje van af. Dit maakt de administratieve last voor bedrijven hoger en men pleit dan ook voor meer uniformiteit op dit gebied.

2.5.2 Hoe wordt de omgang met en beoordeling van gekwalificeerde keteninitiatieven ervaren door keteninitiatieven?

Uit gesprekken met keteninitiatieven blijkt dat zij al veel langer, vaak al sinds 2009 betrokken zijn bij de discussie over en het vormgeven van de Sociale Voorwaarden. Sommige waren zelfs verbaasd dat de Sociale Voorwaarden ‘pas’ vanaf 1 januari 2013 worden toegepast. Tijdens deze lange aanloopfase hebben keteninitiatieven hun best gedaan om gekwalificeerd te geraken en de criteriabepaling te beïnvloeden richting hun eigen aanpak.

Voor sommige keteninitiatieven, zoals Max Havelaar en SAI, vormden de kwalificatie-eisen geen grote hobbel, bijvoorbeeld omdat zij 'leefbaar loon' of 'eerlijke handel' al in hun gedragscode hadden opgenomen. Anderen, zoals UTZ Certified en Rainforest Alliance, kregen een voorlopige kwalificatie die hen de tijd gaf om kwalificatie-eisen, met name 'leefbaar loon/inkomen' in hun gedragscodes op te nemen. Keteninitiatieven vinden het vanzelfsprekend dat zij regelmatig worden gemonitord op impact.

2.5.3 Hoe wordt de aandacht voor Sociale Voorwaarden in het inkoopbeleid van de (rijks)overheid ervaren door maatschappelijke organisaties?

Tien van de zestien (i.e. 60% van de) maatschappelijke organisaties die onze online enquête over de Sociale Voorwaarden invulden, gaven aan dat zij de aandacht voor de Sociale Voorwaarden door het Rijk positief beoordelen.

Uit de interviews blijkt dat de maatschappelijke organisaties de nationale en internationale voortrekkersrol van de Nederlandse overheid waarderen, maar dat zij de Sociale Voorwaarden nog te zwak aanwezig vinden in (de uitvoering van) het rijksinkoopbeleid.

Sommigen vinden dat de overheid geen beleid moet formuleren dat ze niet kan handhaven. Met andere woorden: de geloofwaardigheid van de Sociale Voorwaarden neemt toe als de overheid gedurende de looptijd van de opdracht ook actief kijkt naar de toepassing. Bij voorkeur samen met externe MVO-experts die de inkopers kunnen begeleiden op inhoud.

2.5.4 In welke mate passen andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) internationale Sociale Voorwaarden toe, en hoe kan de toepassing vergroot worden?

Wij hebben voor de beantwoording van deze vraag niet alleen gekeken naar de overheidssector (gemeenten, provincies en waterschappen), maar ook naar de zorg- en de onderwijssector waar semi-overheidsorganisaties de primaire taken uitvoeren. Wij hebben ons hierbij gebaseerd op bestaande documenten en 15 interviews met vertegenwoordigers van de vijf (semi)overheidssectoren. Uit de documentstudie en de interviews kwam het volgende naar voren:

- De (semi)overheden volgen het rijksbeleid. Niemand voelt de behoefte om het wiel opnieuw uit te vinden. Wel komt het vaak voor dat (semi)overheden een eigen inkleuring geven aan het rijksbeleid, door bijvoorbeeld met andere grensbedragen te werken voor het opnemen van de Sociale Voorwaarden, of door een beperkter toepassingsdomein te kiezen (bijvoorbeeld de Sociale Voorwaarden alleen voor de risicoproducten).

- Gemeenten lijken in vergelijking tot de andere (semi)overheden het meest actief op het gebied van de Sociale Voorwaarden. In de afgelopen jaren heeft een aantal gemeenten pilots uitgevoerd met de toepassing van Sociale Voorwaarden binnen het gemeentelijk inkoopbeleid. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat wethouders vaak de (politieke en publicitaire) risico's erkennen van het inkopen van producten en diensten waarvan de Sociale Voorwaarden niet

gegarandeerd zijn. Dit zorgt voor extra bestuurlijk draagvlak in de gemeenten. Bij andere (semi)overheden is deze politieke en publicitaire druk minder aanwezig. Een aantal gemeenten geeft aan dat zij de toepassing van Sociale Voorwaarden geborgd hebben door Fairtrade gemeente te worden.11 Hoewel we lang niet alle gemeenten onderzocht hebben, lijkt het dat de grotere gemeenten de Sociale Voorwaarden vaker en breder toepassen dan de kleine gemeenten.

- Waterschappen en provincies geven aan dat ze nog nauwelijks actief invulling geven aan de Sociale Voorwaarden. De waterschappen zijn erg actief op de milieuaspecten van maatschappelijk verantwoord inkopen, daarin lopen ze voorop, maar op het gebied van de Sociale Voorwaarden doet men slechts wat minimaal vereist is. Op milieugebied valt voor de Waterschappen de meeste winst te behalen (aldus de Waterschappen), omdat er in hun primaire proces zeer veel aanbestedingen plaatsvinden waarbij milieuvraagstukken een prominente rol spelen.

- De koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen (VNG, IPO en UvW) hebben alle drie een ledenplatform dat zich bezig houdt met Inkopen & Aanbesteden. Deze voeren geen van allen een actief beleid om hun leden te stimuleren of te faciliteren bij het invoeren of toepassen van Sociale Voorwaarden.

- Inrichting van de inkoopfunctie bij andere overheden en semioverheden is zeer divers. In sommige organisaties is het een centrale functie die verantwoordelijk is voor alle inkopen (of alle inkopen vanaf een bepaald bedrag). In andere organisaties is inkoop de verantwoordelijkheid van decentrale budgethouders. Vaak is er in die gevallen een (centrale) inkoopadviesfunctie. De toepassing van de Sociale Voorwaarden is minder goed geborgd en dus kwetsbaarder als inkoop (slechts) een adviesfunctie is.

- Voor de organisaties in de zorg- en onderwijssector geldt dat zij nog in het beginstadium staan van de invoering van de Sociale Voorwaarden. Het inkoopvolume van deze organisaties is gemiddeld minder groot dan die van provincies, waterschappen en gemeenten. De zorgsector en de onderwijssector hebben via hun koepelorganisaties het convenant maatschappelijk verantwoord inkopen met VROM getekend in 2008. De focus bij de invulling hiervan ligt vooral op milieu en niet op de sociale aspecten. Uit de gesprekken met organisaties uit deze sectoren blijkt dat zij open staan voor het opnemen van Sociale Voorwaarden in hun inkoopbeleid. Onderwijs en zorg zijn sectoren die een primair proces hebben waarin sociale aspecten een belangrijke rol spelen. Het zit dus in de ‘aard van het beestje’ om ook bij de bedrijfsvoeringsprocessen de sociale aspecten mee te wegen.

11 *Er zijn 47 gemeenten in Nederland die voldoen aan de criteria van het Fairtrade-gemeenten-netwerk. 98 gemeenten zijn actief bezig zijn om aan deze criteria te gaan voldoen. Eén van de criteria om in aanmerking te komen voor de titel van Fairtrade gemeente is dat de gemeente zelf een Fairtrade beleid voert en Fairtrade inkoopt. Voor meer informatie zie:* http://www.fairtradegemeenten.nl/.

3 Conclusies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste conclusies die uit deze evaluatie naar voren komen. Wij baseren ons hierbij op de informatie die wij hebben opgehaald uit de verschillende onderdelen van deze evaluatie: documentstudie, interviews, de dossierstudie, online enquêtes, multi-stakeholder workshop en aanbevelingenworkshop.

De zes hoofdconclusies luiden als volgt:

1. De Sociale Voorwaarden zijn slechts ten dele in lijn met de OESO-richtlijnen.

2. De bekendheid en acceptatie van de Sociale Voorwaarden is groot.

3. De uitvoering van de Sociale Voorwaarden wordt als complex ervaren.

4. De toepassing van de Sociale Voorwaarden is summier en vrijblijvend.

5. De Sociale Voorwaarden hebben geleid tot bewustwording onder inkopers/opdrachtgevers en (in mindere mate) onder inschrijvers/opdrachtnemers.

6. Andere overheden zetten eerste stappen op weg naar brede invoering.

In de navolgende paragrafen lichten wij de conclusies verder toe.

3.2 Sociale Voorwaarden ten dele in lijn met de OESO-richtlijnen

De belangrijke overeenkomsten tussen de Sociale Voorden en de OESO-richtlijnen (inclusief UN Guiding Principles) zijn te vinden op het terrein van arbeidsnormen. Er is ook overeenstemming waar het gaat om het stimuleren van bedrijven om deel te nemen aan private of multi-stakeholder initiatieven. Verschillen zijn er ten aanzien van de thematiek, de ketenverantwoordelijkheid, de eis van due dilligence, en de doelgroepen.

3.3 Grote bekendheid en acceptatie van de Sociale Voorwaarden

Meer dan 80% van de inkopers, inkoopadviseurs en contractmanagers van het Rijk kent de Sociale Voorwaarden en circa 60% van deze groep geeft aan dat ze weet waar de Sociale Voorwaarden over gaan. Wij concluderen derhalve dat de aanpak van het Rijk ten aanzien van het bekend maken van de Sociale Voorwaarden bij deze doelgroep effectief is geweest.

Ook de acceptatie van de Sociale Voorwaarden binnen de rijksinkoop is groot. De geïnterviewde betrokkenen vinden het vanzelfsprekend dat het Rijk rekening houdt met sociale omstandigheden in de productieketen van de producten die zij inkoopt. Enerzijds omdat het Rijk hiermee een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de sociale omstandigheden in de productieketen en anderzijds omdat het Rijk zelf geen risico's wil lopen ten aanzien van negatieve publicitaire of politieke aandacht voor ingekochte producten en/of diensten die 'besmet' zijn.

3.4 Complexe uitvoeringsregeling

De uitvoeringsregeling van de Sociale Voorwaarden wordt door de meeste betrokkenen beoordeeld als te complex. Inkopers en contractmanagers doelen dan met name op zaken als 'generieke voorwaarden en aanvullende voorwaarden', drie regimes, gekwalificeerde keteninitiatieven, risicoproducten, risicolanden, risicoanalyses, 'redelijke inspanning', rapportages.

De complexiteit van de regeling heeft een negatief effect op de toepassing van de Sociale Voorwaarden, omdat veel inkopers en contractmanagers niet de moeite (willen) nemen om zich er in te verdiepen. Zij vinden het een 'bijzaak' in de aanbesteding; weliswaar belangrijk, maar niet urgent genoeg om zich in te verdiepen en veel tijd en/of kosten in te steken.

3.5 Beperkte toepassing Sociale Voorwaarden

De toepassing van de Sociale Voorwaarden beperkt zich op dit moment in verreweg de meeste gevallen tot het voldoen aan de administratieve verplichting om de Sociale Voorwaarden op te nemen in de aanbestedingsdocumenten (passieve toepassing). Daarnaast beperkt de administratieve toepassing van de Sociale Voorwaarden zich tot de vier fasen in het aanbestedingsproces die door de inkoper worden uitgevoerd: Voorbereidingsfase, specificatiefase, selectiefase en contractfase. Nadat de inkoper de opdracht heeft overgedragen aan de contractmanager gebeurt er in het kader van de opdracht met de Sociale Voorwaarden nagenoeg niets meer (dit wil zeggen in de uitvoeringsfase en nazorgfase).

Onderstaande tabel illustreert de mate van toepassing in de verschillend opdrachtfasen:

OPDRACHTFASE	TOEPASSING PASSIEF	TOEPASSING ACTIEF
Voorbereidingsfase	√	X
Specificatiefase	√	X
Selectiefase	√	X
Contractfase.	√	X
Uitvoeringsfase	X	X
Nazorgfase	X	X

Tabel 7. Mate van toepassing van Sociale Voorwaarden in opdrachtfase

Inkopers en contractmanagers hebben wel signaleringsinstrumenten maar nauwelijks – proportionele – sanctiemiddelen om de handhaving van de Sociale Voorwaarden mee vorm te geven. Het high-trust principe maakt dat men de inschrijver niet mag wantrouwen en niet al te kritisch op zijn regimekeuze wil ingaan. Tijdens de selectie mogen de Sociale Voorwaarden geen rol spelen (want het zijn voorwaarden en geen criteria). In de uitvoering is contractontbinding vaak een te sterk (disproportioneel) middel en 'het gesprek aangaan met de leverancier' een te zwak middel om bij te sturen in het geval een leverancier de Sociale Voorwaarden niet naleeft. Daarmee zijn de Sociale Voorwaarden op dit moment een tandeloze tijger.

3.6 Bewustwording van Sociale Voorwaarden

Het effect van de Sociale Voorwaarden blijft tot nu toe beperkt tot de bewustwording van inkopers, contractmanagers (en via hen ook de inschrijvers en opdrachtnemers) dat de Sociale Voorwaarden bestaan en wat zij op hoofdlijnen inhouden.

De invoering heeft geen effect gehad op het aantal inschrijvingen per aanbesteding, op de gemiddelde prijs van de gegunde opdrachten of op de inhoud van de offertes. Ook hebben de Sociale Voorwaarden niet geleid tot hogere administratieve lasten. Dit heeft vooral te maken met de summiere toepassing van de Sociale Voorwaarden. Als de Sociale Voorwaarden actiever zouden worden toegepast door inkopers en contractmanagers, zouden de administratieve lasten, ook bij leveranciers, zeker hoger zijn geweest omdat dan extra capaciteit nodig zou zijn geweest voor het uitvoeren van het inkoopproces, monitoren en handhaven.

Daarnaast zijn er ook een aantal neveneffecten van de invoering van de Sociale Voorwaarden, zoals de aanpassing van de codes van keteninitiatieven op de Sociale Voorwaarden en een verhoging van het aantal bedrijven dat is aangesloten bij een keteninitiatief.

3.7 Andere overheden volgen

Andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en semioverheden (zorg- en onderwijsinstellingen) zijn op hun eigen manier en in hun eigen tempo bezig met het invoeren van de Sociale Voorwaarden. Het beleid van de rijksoverheid heeft hierin een stimulerende rol gespeeld. Daarnaast hebben ook andere initiatieven zoals 'Fairtrade-gemeente' en de publiciteit rondom rampen (Bangladesh) en misstanden op het gebied van de arbeidsomstandigheden een rol gespeeld bij de groeiende bewustwording en bereidheid van andere overheden om Sociale Voorwaarden op te nemen in hun inkoopbeleid.

Gemeenten lijken het verst te zijn met de acceptatie en invoering van de Sociale Voorwaarden; waterschappen, provincies, zorg- en onderwijsinstellingen zijn minder ver en minder actief op dit gebied. De koepelorganisaties spelen slechts een zeer bescheiden rol bij het bevorderen van het toepassen van de Sociale Voorwaarden. Elke koepel heeft een intern ledenforum of –platform dat gericht is op inkoop en aanbesteden. Daarin is tot nu toe echter nog geen aandacht geweest voor Sociale Voorwaarden (in tegenstelling tot Social Return en Duurzaam Inkopen).

De andere overheden en semioverheden volgen het rijksbeleid, maar geven daar vaak een eigen invulling aan. Zo worden vaak andere drempelwaarden gebruikt waarboven de Sociale Voorwaarden moeten worden toegepast, of past men de Sociale Voorwaarden alleen toe voor de meest voor de hand liggende risico-producten (vaak producten als koffie, thee, en textiel waarvoor in het rijksbeleid de aanvullende voorwaarden gelden).

4 Aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste aanbevelingen die uit deze evaluatie naar voren komen. Deze luiden als volgt:

1. Onderzoek de mogelijkheid om de Sociale Voorwaarden meer in lijn te brengen met de OESO-richtlijnen.

2. Versterk de structuur voor informatievergaring en monitoring.

3. Zie toe op toepassing van de Sociale Voorwaarden in alle fasen van de opdracht.

4. Intensiveer training en opleiding in Sociale Voorwaarden en kennisdeling.

5. Stimuleer uniforme toepassing in alle sectoren van de overheid en semioverheid.

In de volgende paragrafen lichten wij de aanbevelingen verder toe.

4.2 Sociale Voorwaarden meer in lijn te brengen met de OESO-richtlijnen

Wij adviseren om de Sociale Voorwaarden zoveel mogelijk in lijn te brengen met de OESO-richtlijnen. Ten eerste ten aanzien van de thema's (OESO-richtlijnen omvatten ook corruptie, milieu, consumentenbelangen, wetenschap, mededinging en belastingen). Deze thema's zouden zonder veel inhoudelijke, politieke of juridische bezwaren ook in de Sociale Voorwaarden kunnen worden opgenomen. Dit lijkt ook logisch aangezien de OESO-richtlijnen, volgens kabinetsbeleid, sinds 2010 ook het kader vormen voor het beoordelen van MVO gedrag van bedrijven. In wezen wordt er op dit moment dus ook al van alle bedrijven gevraagd om te voldoen aan de OESO-richtlijnen.

Wij adviseren ook om, net als in de OESO-richtlijnen het geval is, over te gaan op één regime met due diligence eis. Daarmee vervallen dus de complicerende factoren van de regimekeuze en de aanvullende voorwaarden voor risicoproducten. Lidmaatschap van een gekwalificeerd keteninitiatief zou in deze opzet betekenen dat de inschrijver automatisch aan de due diligence eis voldoet (mits het keteninitiatief de volledige aanbesteding (producten en diensten) afdekt). Om lid te kunnen worden van het gekwalificeerde keteninitiatief heeft de inschrijver namelijk al een risicoanalyse moeten uitvoeren en een plan van aanpak moeten opstellen en uitvoeren. Een inschrijver die geen lid is van een gekwalificeerd keteninitiatief zal bij iedere aanbesteding weer opnieuw een risicoanalyse moeten opstellen met eventueel een plan van aanpak. De kwalificatie van de huidige erkende keteninitiatieven zal overigens opnieuw beoordeeld moeten worden als de inhoud van de Sociale Voorwaarden verandert.

In het kader van de invoering van de nieuwe Europese Aanbestedingswet adviseren wij om nader te onderzoeken of het mogelijk is om Sociale *Criteria i.p.v.* Sociale Voorwaarden te hanteren bij het gunnen van een opdracht. De meningen van de juristen die wij gesproken hebben lopen hierover uiteen. De juristen van het Rijk lijken de mening toegedaan dat dit niet mogelijk is, tenzij de criteria direct verbonden zijn aan het product (niet aan de productiewijze). Juristen bij gemeenten en belangenorganisaties zien daarentegen wel ruimte voor het toepassen van sociale criteria. In sommige gemeenten, maar ook in sommige andere Europese landen gebeurt dit nu al.

4.3 Structuur voor informatievergaring en monitoring versterken

De huidige risicoanalyse in opdracht van de rijksoverheid is een belangrijke stap voorwaarts om zicht te krijgen op risico's in productieketens van een aantal belangrijke sectoren. Deze risicoanalyse maakt het voor rijksinkopers mogelijk om vooraf risico's met betrekking tot de Sociale Voorwaarde te kunnen inschatten.
En dus ook te kunnen sturen op de regimekeuze van de inschrijver (bijvoorbeeld door kritische vragen te stellen of om te vragen om een goede onderbouwing van de regimekeuze ingeval deze afwijkt van de verwachting die de inkoper had op basis van de risicoanalyse).

Wij adviseren om een dergelijke risicoanalyse met regelmaat uit te laten voeren voor de belangrijkste risicoproducten en naar de producten met een hoog volume. Eens in de vijf jaar lijkt hierbij een redelijke termijn, omdat de praktijk leert dat de veranderingen op het gebied van de Sociale Voorwaarden tamelijk traag verlopen. In het huidige systeem/beleid voor de Sociale Voorwaarden is een belangrijke rol weggelegd voor de maatschappelijke organisaties als waakhond van het beleid. Zij hebben ook baat bij een dergelijke risicoanalyse omdat die hen ondersteunt bij het onderbouwen van hun campagnes voor diverse sectoren, thema's en producten.

Wij adviseren de rijksoverheid daarnaast om de uitbreiding en verbetering van de bestaande instrumenten, zoals de MVO-risicochecker en de gekwalificeerde keteninitiatieven, te ondersteunen. De MVO-risicochecker wordt door gebruikers op dit moment ervaren als nuttige ondersteuning, maar niet specifiek genoeg om mee te kunnen sturen. Het verbeteren van deze tool maakt het mogelijk voor inkopers en contractmanagers om beter en actiever te sturen op de toepassing van de Sociale Voorwaarden tijdens alle fasen van een opdracht.

Het systeem van gekwalificeerde keteninitiatieven is een goed middel om leveranciers te stimuleren om de risico's in hun productieketen aan te pakken. Als het Rijk besluit over te gaan op een systeem van 'verplichte due diligence' (zie aanbeveling 1 in paragraaf 4.2), bevelen wij aan om te onderzoeken of er meer keteninitiatieven kunnen worden gekwalificeerd. Hiertoe zouden de criteria voor kwalificatie mogelijk moeten worden aangepast (bijvoorbeeld door keteninitiatieven met een 'dominante ketenpartner' toe te laten, mits er een goed monitoringsysteem is). In algemene zin adviseren wij om keteninitiatieven die eenmaal gekwalificeerd zijn, eens in de vier jaar opnieuw te beoordelen. Een kwalificatie is dan dus permanent tenzij er signalen uit de tussentijdse beoordeling naar voren komen dat de code van een gekwalificeerd keteninitiatief niet meer aansluit bij de Sociale Voorwaarden.

4.4 Sociale Voorwaarden in alle fasen van de opdracht toepassen

Wij adviseren de rijksoverheid om interne borgingmechanismen in de inkoopprocedures beter te benutten voor het correct toepassen van de Sociale Voorwaarden. Op dit moment worden bij een kleine minderheid van de aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsgrens de Sociale Voorwaarden toegepast. Daar waar de Sociale Voorwaarden worden toegepast, gebeurt dit passief/administratief en regelmatig op incorrecte wijze. Een deel van het probleem ligt volgens ons onderzoek in de complexiteit van de regelgeving; zie hiervoor aanbeveling 1 (par 4.2).

Wij adviseren om bij Europese aanbestedingen van het Rijk, waar dit nu nog niet het geval is, in de inkoopprocedure een intern borgingsmechanisme in te bouwen. Bijvoorbeeld dat er bij inkooppunten door een expert op dit gebied van het betreffende ministerie (van de opdrachtgever of van de CDI) getoetst wordt of de Sociale Voorwaarden voor deze opdracht van toepassing zijn. Mogelijk kan de expert dan tevens een advies geven over de sociale risico's in de productieketen van dit product.

Ook kan het behulpzaam zijn om intern een (aantal) ambassadeur(s) te benoemen die de toepassing van de Sociale Voorwaarden promoot en de organisatie doordringt van het interne en externe belang van de correcte toepassing van Sociale Voorwaarde. Bij voorkeur is dit een Directeur of Directeur Generaal.

Daarnaast adviseren wij om steekproefsgewijs op dossierniveau te toetsen of Sociale Voorwaarden zijn toegepast en of ze correct zijn toegepast (zowel in de verschillende inkoopfasen als in de uitvoerings- en nazorgfase). Dit kan bijvoorbeeld als onderdeel van interne kwaliteitsaudits of specifieke audits (in opdracht van BZK als portefeuillehouder op dit onderwerp).

4.5 Training en opleiding in Sociale Voorwaarden intensiveren en kennis delen

Dit onderzoek wees uit dat veel inkopers en contractmanagers de Sociale Voorwaarden weliswaar kennen, maar dat de inhoud van de Sociale Voorwaarden en de wijze van toepassing aanzienlijk minder goed bekend is bij hen. Omdat de Sociale Voorwaarden een 'bijzaak' in het inkoop- en uitvoeringstraject zijn van de opdracht, zijn inkopers en contractmanagers lang niet altijd bereid om veel tijd te steken in het uitzoeken van de precieze details ten aanzien van de Sociale Voorwaarden.

Wij adviseren om de inhoud en toepassing van de Sociale Voorwaarden een integraal onderdeel te maken van trainingen en opleidingen voor inkopers en contractmanagers van het Rijk. Zowel bij interne cursussen, als bij externe cursussen. Gedacht kan worden aan een specifieke module over Sociale Voorwaarden als onderdeel van een cursus inkoopmanagement of als onderdeel van een cursus maatschappelijk verantwoord inkopen.

4.6 Uniforme toepassing in alle sectoren stimuleren

Wij adviseren het Rijk om andere overheden te stimuleren om de toepassing van de Sociale Voorwaarden uniform te laten zijn aan die van het Rijk. Ten eerste omdat dit voor bedrijven (leveranciers) de minste administratieve lasten oplevert. Als iedere decentrale overheidsinstelling op zijn eigen manier de Sociale Voorwaarden toepast, moeten inschrijver steeds weer aan andere eisen voldoen en steeds weer andere formulieren en verklaringen invullen. Dit is inefficiënt en leidt tot extra kosten. Ten tweede omdat eenduidige toepassing het effect op de sociale omstandigheden in risicolanden vergroot. Als alle overheden en semioverheden dezelfde eisen stellen aan leveranciers, wordt het voor de leveranciers interessanter om te gaan voldoen aan die eisen en de mogelijkheid om er 'onderuit te komen' wordt kleiner. Tot slot leidt het ook bij de andere overheden en semioverheden tot lagere administratieve lasten als er uniform beleid wordt toegepast. Als iedere instelling het wiel van de Sociale Voorwaarden opnieuw gaat uitvinden, leidt dat tot onnodige kosten en tijdsbeslag.

De andere overheden en semioverheden hebben hun eigen verantwoordelijkheid en autonomie. Daarom is het niet mogelijk om af te dwingen dat zij in hun inkoopbeleid de Sociale Voorwaarden conform het rijksbeleid toepassen. Wij adviseren daarom om dit middels convenanten met de koepelorganisaties voor de publieke sectoren te doen. Destijds is dit ook gebeurd met de convenanten Duurzaam Inkopen met koepelorganisaties in diverse sectoren (onder meer zorg en onderwijs). Deze convenanten zouden kunnen worden vernieuwd en met een nieuwe publiciteitscampagne worden omkleed. Hierbij merken wij op dat de geloofwaardigheid en daarmee ook de effectiviteit van toekomstige convenanten hoger zal zijn als het rijk zelf haar beleids- en toepassingspraktijk op orde heeft ('Een goed voorbeeld doet goed volgen').

4.7 Volgorde en planning van activiteiten

De aanbevelingen die wij in dit hoofdstuk hebben gedaan kunnen niet allemaal tegelijkertijd worden uitgevoerd. In onderstaande tabel geven wij een indicatie van de fasering van de uitvoering van onze aanbevelingen.

AANBEVELING	UITVOERING IN JAAR		
	2015	2016	2017
Breng de Sociale Voorwaarden in lijn met de OESO-richtlijnen.	■		
Versterk de structuur voor informatievergaring en monitoring.	■		
Zie toe op toepassing van de Sociale Voorwaarden in alle fasen van de opdracht.	■	■	
Intensiveer training en opleiding in Sociale Voorwaarden.		■	■
Stimuleer uniforme toepassing in alle sectoren van de overheid en semioverheid.		■	■

Tabel 8. Fasering uitvoering aanbevelingen(Footnotes)

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
T 030 2 916 916
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al ruim 75 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.